

CONCLUSIONES

El gobernar contemporáneo mediante un enfoque de gobernanza supone la integración complementaria de la lógica de la acción del gobierno que otorga forma pública a las decisiones comunes, la lógica competitiva del mercado y la lógica solidaria de la sociedad civil, así como la convocatoria a trabajar de manera conjunta y a aportar sus respectivas capacidades y recursos. Sin duda, el gobierno, el mercado y la propia sociedad civil organizada se construyen mutuamente a través del tiempo, por lo que para entender la naturaleza específica de su interrelación, es necesario considerar la historia peculiar de cada país.

De la revisión del concepto de gobernanza, se puede ver que adquiere múltiples significados, pero siempre referidos a los patrones de interacción entre los actores públicos, privados y civiles. Se entiende a la gobernanza como un conjunto de principios, normas (formales e informales) y prácticas, así como de procesos y estructuras que enmarcan la interacción de la administración pública y las OSC en la construcción de las decisiones colectivas. En este sentido, la gobernanza es expresión de la coordinación, cooperación y colaboración de actores públicos y civiles para un beneficio común, la cual no está exenta de conflictos, por el contrario, éstos son los detonadores del éxito o fracaso de las estructuras y procesos de gobernanza.

Como se argumenta en este trabajo, el término de gobernanza brinda una riqueza como perspectiva analítica y se concibe como el proceso social que permite a la administración pública y a las OSC interactuar y definir intereses comunes, lo cual no implica que estos actores compartan visiones homogéneas; que se borren las fronteras entre lo público y lo social; el planteamiento acerca de que la sociedad civil organizada adquiere un papel protagónico en lugar del gobierno; que la gobernanza es algo antagonico al gobierno, y suponer que es un proceso en el que los actores sociales participan de manera igualitaria y simétrica.

En esta investigación se propone la siguiente pregunta: en qué medida existe en los trabajos desarrollados por el Consejo de la LFFAROSC un esquema de gobernanza en el periodo del 2005 al 2012. Para dar respuesta a esta pregunta se examinan los antecedentes y el contexto, los acontecimientos y las decisiones que han configurado el proceso de gobernanza en el Consejo, considerando diferentes aspectos del mismo, en particular sus actores, historia

y trayectoria, dispositivos de interrelación, e incidencia en las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.

Asimismo, se exponen tres niveles sociales de gobernanza: 1) un nivel macro para enmarcar la coordinación de actores públicos y OSC en la aprobación de la LFFAROSC; 2) un nivel meso para explicar la cooperación de la comisión intersecretarial y el Consejo en la aplicación de la Ley, y 3) un nivel micro para analizar la colaboración entre los grupos de trabajo de la Comisión y las comisiones del Consejo en el ejercicio de las atribuciones y funciones de ambos órganos colegiados.

Como juicio global y con las evidencias acumuladas, el esquema de gobernanza que se presenta en el marco de los trabajos desarrollados por el Consejo de la LFFAROSC está en proceso de construcción. Por lo anterior, las hipótesis acerca de que: 1) la dinámica de los actores sociales del Consejo, los dispositivos de interacción entre éste y la Comisión, así como la participación e incidencia del Consejo en determinadas acciones de fomento a las actividades de las OSC, y 2) de que este proceso es consecuencia de la posición y trabajo de las propias OSC más que de la iniciativa de los actores gubernamentales, han quedado convalidadas.

En un nivel social de macro gobernanza, se corrobora que la LFFAROSC fue producto de la interacción de un grupo de OSC y representantes de los poderes Ejecutivo y Legislativo para lograr su publicación el 9 de febrero del 2004. El accionar de las OSC y los poderes públicos muestra un proceso político desde la elaboración de la propuesta de Ley y la realización de foros de consulta para enriquecerla hasta el trabajo con dos administraciones de diferente signo partidista y cuatro legislaturas del Congreso de la Unión para lograr su aprobación. Este proceso político se agrupa en dos etapas: 1) posicionamiento temático y elaboración del proyecto, y 2) interacción de las OSC con la administración pública y el Legislativo.

En la primera etapa, las OSC se plantearon elaborar una propuesta de iniciativa de ley, con el apoyo de académicos, que reconociera su identidad como organizaciones de servicio al bienestar colectivo y por lo tanto de orden público e interés social. Mientras, en la segunda etapa, el grupo promotor de OSC consiguió colocar en la agenda gubernamental el tema del andamiaje legal e institucional para el fomento a las actividades de la acción colectiva organizada: en el *PND 1995-2000* y *2001-2006* se estableció el compromiso de promover un marco legal y fiscal que fomente a las actividades de las OSC.

De la interacción de voluntades y consensos entre las organizaciones de acción colectiva, representantes del sector público y el Poder Legislativo Federal resultaron diversas propuestas y proyectos de Ley, los cuales se convirtieron en tres diferentes iniciativas: “Ley General de Agrupaciones y Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” (1997), “Ley General de Organizaciones de la Sociedad Civil para el Desarrollo Social” (2000), e “Iniciativa de Ley de Fomento a Actividades de Desarrollo Social realizadas por Organizaciones Civiles” (2002).

La aceptación de un marco institucional de fomento a las actividades de las OSC que contribuye a la ampliación del propio espacio de lo “público no estatal” es una de las mayores innovaciones de la Ley. Sin duda, su legitimidad se apoyó en el proceso histórico de construcción de la LFFAROSC sustentado en la pluralidad de ideas y en su conceptualización de una nueva interacción entre la administración pública y la sociedad civil organizada. El acceso a la agenda de gobierno del reconocimiento de las actividades de las OSC como de orden público e interés social, así como su correspondiente fomento fueron “voz convergente” por actores diferentes, dentro y fuera del gobierno, quienes identificaron y articularon los problemas de manera sincrónica.

La Ley permite ubicar a México en lo que se ha denominado la “segunda generación de reforma del Estado”, que supone el fortalecimiento de la institucionalidad de la administración pública y enfatiza el establecimiento de vínculos y participación con actores de la sociedad civil. La LFFAROSC como una norma jurídica, aprobada por ambas asambleas representativas, con carácter abstracto, general y permanente que regula una parte relevante de cómo debe relacionarse la administración pública con los ciudadanos organizados, contribuye a que el derecho administrativo mexicano se acerque hacia la gobernanza.

La nueva Ley contribuye a la institucionalización de la articulación del gobierno y la sociedad al prever un conjunto de valores, principios y reglas, así como estructuras y procesos que incentivan la interacción de la administración pública y las OSC en la construcción de las decisiones públicas. Sin embargo, se requiere profundizar la regulación jurídica de la gobernanza, principalmente en el reglamento de la LFFAROSC y las leyes federales relacionadas, para transformar paulatinamente el sentido de lo “gubernamental” e integrar adecuadamente a las OSC en los procesos de discusión de las políticas públicas.

En este marco, se entiende a la gobernanza no como un fin en sí mismo sino como un medio para el mejoramiento de la calidad de vida del conjunto ciudadano, a través de su participación en el proceso político de las políticas públicas desde el inicio de su formulación, es decir, definir qué problema se requiere solucionar y diseñar la política idónea; la implementación, que representa el campo de batalla donde han de ponerse en práctica los valores que se hayan adoptado antes para la selección de un problema y para el diseño de la solución propuesta, y hasta la evaluación, la cual permite comparar y revelar si la política pública ha tenido o no los resultados deseados, con el propósito de mejorarla, reformularla o cancelarla.

Con sus dificultades y límites, el impulso de la LFFAROSC y la constitución del Consejo como un órgano de asesoría y consulta representan experimentos de participación ciudadana, los cuales muestran que es posible edificar un proyecto democrático-participativo, basado en principios de extensión de derechos de las OSC, así como de la apertura de nuevos espacios de interacción entre la administración pública y la acción colectiva organizada. Estas experiencias constituyen desarrollos embrionarios y desarticulados, pero también expresan la aspiración de avanzar en la edificación de una democracia participativa.

La génesis del Consejo se enmarca en el proceso político de diálogo y negociación de los actores civiles, gubernamentales y legislativos en torno de la LFFAROSC. En este sentido, el Consejo surgió por la combinación de los siguientes factores: 1) incorporar la voz de la red de organizaciones de acción colectiva que impulsaron la Ley en las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC; 2) continuar con la tendencia en el derecho administrativo mexicano de implementar estos espacios como el tipo privilegiado de mecanismos de participación ciudadana, y 3) abrir un espacio de diálogo y consulta entre la APF y las OSC ante el incremento en el número e incidencia de estas últimas.

La participación de las OSC se articula a través de mecanismos institucionales que combinan información, deliberación y capacidad de incidencia en los procesos de decisión, por lo que el papel de la administración pública resulta crucial, debido a que configura un espacio donde surgen y resuelven problemas, interactúan intereses contrapuestos y se prioriza entre valores en competencia. En suma, la participación de las OSC se materializa en el espacio de la administración pública, lo cual supone recordar que ésta no se entiende sin sus referentes sociales y reconocer que es algo más que un aparato técnico o ejecutivo de preceptos.

El Consejo aparece como un espacio donde convergen representantes de la administración pública, OSC, académicos y legisladores que difícilmente tendrían otra oportunidad para debatir la política de fomento a las actividades de las OSC, y donde ha habido un proceso gradual de inclusión de la diversidad de OSC existentes en el país. Sin embargo, un número significativo de OSC permanece al margen del Consejo. El Consejo contribuye de manera incremental en la formación de una agenda que expresa las prioridades de las OSC y desempeña un papel relevante en el proceso político que define la política pública de fortalecimiento a las OSC.

En la fase de inicio e institucionalización del Consejo que va del 2004 al 2008, la construcción de las bases institucionales del Consejo influye en el fortalecimiento del proceso de gobernanza que promueve este órgano colegiado. Sin embargo, se observa que el desarrollo del referido proceso depende del liderazgo de las OSC promotoras de la LFFAROSC, y posteriormente como integrantes del Consejo, y del involucramiento de servidores públicos interesados en la promoción de la participación de la ciudadanía en los asuntos de interés público.

En este sentido, uno de los factores para promover la gobernanza es la presencia de un liderazgo que facilite el proceso, el cual comienza cuando las organizaciones de acción colectiva promotoras de la LFFAROSC continúan incidiendo en su dirección y en la creación de un marco para la acción cotidiana. Asimismo, la existencia de un presidente del Consejo y de un titular de la Secretaría Técnica de la Comisión activos y con visibilidad permite influir a otras instancias decisoras políticas y administrativas.

El proceso de gobernanza en el desarrollo de los trabajos del Consejo está compuesto por dos configuraciones de actores: una de carácter gubernamental y otra de carácter social, y la iniciativa de esta última es necesaria para activar la interacción entre ambas. A pesar de lo anterior, sin la interrelación y convergencia de los actores gubernamentales y sociales, no se lograría la fuerza necesaria para la incidencia y el mejoramiento de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC.

En los periodos de inicio e institucionalización del Consejo que comprende del 2004 al 2008, y en el de conflicto y continuidad que abarca del 2009 al 2012, se presentan dos niveles sociales de relación de la comisión intersecretarial y el órgano participativo como modos de gobernanza: 1) meso gobernanza,

y 2) micro gobernanza. Se trata de espacios de interacción y comunicación recíproca entre las instancias colegiadas que tienen incidencia en las políticas y acciones fomento a las actividades de las OSC, quienes pueden generar significados compartidos que remarcan sus diferencias y aumentan la percepción de su interdependencia.

En el esquema de meso gobernanza se identifican los siguientes dispositivos de interacción entre la Comisión y el Consejo: a) presentación de un informe de la Secretaría Técnica de la Comisión en cada sesión del Consejo; b) presencia de la Secretaría Técnica de la Comisión en alguna sesión del Consejo para tratar un tema específico, y c) asistencia de integrantes de la Comisión en las sesiones del Consejo. Mientras, en el esquema de micro gobernanza se ubican las reuniones conjuntas de grupos de trabajo de la Comisión y de comisiones del Consejo para dar seguimiento a acuerdos de ambos órganos colegiados.

Debido a que la firmeza aparente de los propósitos originales de la LFFAROSC cede ante los cambios que experimenta la administración pública, las OSC y las circunstancias, consecuentemente con diferentes participantes y diversas perspectivas, es necesario institucionalizar los referidos dispositivos de meso y micro gobernanza mediante su incorporación en el Reglamento de la Ley, principalmente para que la Comisión comparta información sobre la aplicación de la propia Ley que sirva para que el Consejo fortalezca las posibilidades de argumentación de sus propuestas, opiniones y recomendaciones.

Un elemento de la capacidad de gobernar se expresa en las pautas de comportamiento que los actores públicos practican al relacionarse con las organizaciones de acción colectiva para definir con ellas los objetivos compartidos, procurar su aporte para realizarlos y atender sus problemas. La interacción de la administración pública y las OSC en el programa conjunto de la Comisión y el Consejo, ilustra un espacio de meso gobernanza, en mayor medida a partir del año del 2008, que permitió deliberar sobre las condiciones y prioridades comunes, identificar los problemas, definir los objetivos, estrategias y líneas de acción, así como decidir y actuar de manera corresponsable.

Desde el 2008 la Comisión y el Consejo han logrado integrar un programa de trabajo anual de manera conjunta, mismo que ha sido discutido abiertamente en un ambiente de cooperación y diálogo, y aprobado por ambos órganos en sus respectivas sesiones plenarias. Entre las líneas estratégicas acordadas destacan las siguientes: marco normativo y administrativo para las OSC; financiamiento

público a las OSC; profesionalización y capacitación a las OSC; comunicación y visibilización de las OSC, la Comisión y el Consejo; coordinación de la APF para el fomento a las actividades de las OSC; impulso de la participación de las OSC en las políticas públicas, y evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC. Para la ejecución de las referidas líneas estratégicas, a partir del 2008 la Comisión ha conformado cada año un fondo de cuatro millones de pesos.

La participación de las OSC en la formación de las decisiones relacionadas con el programa de trabajo de ambos órganos colegiados en el marco del LFFAROSC se erige como un medio de influencia de un sector de la ciudadanía activa y crítica sobre la administración pública para mejorar el fomento a las actividades de las propias OSC. Se trata de una interacción mutuamente interdependiente, corresponsable y complementaria entre actores públicos y sociales en el diseño del programa de trabajo de ambas instancias.

El mandato que establece el artículo 26 de la LFFAROSC en torno de que el Consejo concorra anualmente con la Comisión para realizar la evaluación conjunta de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC por parte de las dependencias y entidades de las APF constituye un mecanismo específico de gobernanza al interactuar los representantes de las cuatro organizaciones gubernamentales de la comisión intersecretarial con los integrantes del órgano ciudadano en el proceso de la referida evaluación.

La evaluación anual de las políticas y acciones de fomento del 2006 al 2011 destaca por el hecho de que tanto la Comisión como el Consejo definieron mediante la deliberación el contenido de cada evaluación, a fin de buscar que se convierta en una herramienta de utilidad para el fomento adecuado de las OSC por parte de las dependencias y entidades de la APF. En este periodo se observan diferentes formas de colaboración entre ambos órganos de la Ley en este tema, que produjeron conclusiones y recomendaciones relevantes para mejorar la política de fomento a las actividades de la acción colectiva organizada.

En el proceso de evaluación conjunta en el periodo del 2006 al 2011 se instituyó una práctica de micro gobernanza con mecanismos para considerar la acción de los actores públicos, sociales y académicos, así como su interacción. En este marco, se utilizan dos formas de colaboración entre la Comisión y el Consejo: 1) un grupo de trabajo de la Comisión y de la Comisión de Políticas Públicas del Consejo, y 2) la constitución de un Grupo de Apoyo Técnico

(GAT) con integrantes de la Comisión y del Consejo. Este último mecanismo se implementó en la evaluación del 2010 y 2011.

La interacción de la Comisión y el Consejo en las evaluaciones del 2006 al 2011, mediante un esquema de micro gobernanza con la constitución de grupos de trabajo, ha sido un factor clave para maximizar la conducta colaborativa en el logro de acuerdos y resultados, a pesar de que el conjunto de actores y de intereses haya cambiado. De hecho el esquema de interacción entre ambos órganos ha permitido la institucionalización del referido proceso de evaluación, es decir, se establecieron mecanismos de regulación como referentes de los diversos actores participantes.

Las características de estos grupos de trabajo son las siguientes: 1) cuentan con aprendizaje social acumulado por el intercambio de argumentos y experiencias; 2) el compromiso con la deliberación en la adopción de decisiones sobre la evaluación, y 3) el número de sus integrantes es reducido. Adicionalmente, la comunicación es esencial para generar las condiciones bajo las cuales la administración pública y las OSC interactúan en el marco institucional de la LFFAROSC.

Los siguientes tres casos específicos muestran la interacción del Consejo con el Ejecutivo, especialmente la Comisión, y el Legislativo para hacer realidad los postulados de la Ley: 1) la modificación de la propia LFFAROSC; 2) el marco fiscal para las OSC (la reforma del artículo 95, fracción VI, inciso h) de la LISR, y la Mesa de Trabajo del Consejo con la SHCP), y 3) la creación del Mecanismo de Colaboración entre las OSC y el Gobierno Federal. Sin duda, en estos ejercicios de gobernanza se observa la confluencia y articulación productiva de los actores públicos y civiles, pero primordialmente se identifican y hacen visibles a las organizaciones cívicas de la sociedad en los procesos de política pública.

La interrelación de la comisión intersecretarial y el órgano ciudadano alude a un nuevo estilo de gobierno, caracterizado por un mayor grado de cooperación y colaboración entre la administración pública y los actores civiles, y es un ejemplo de la recuperación de lo público en la administración pública, en la medida en que las agrupaciones de la sociedad civil forman parte en los asuntos públicos, mediante su involucramiento en programas y proyectos conjuntos, en la evaluación de las políticas y acciones de fomento a las actividades de las OSC, y en los temas de la agenda de gobierno y legislativa relacionada con el fortalecimiento de las OSC.

La práctica de la gobernanza es un proceso moderno de gobernar que busca maximizar el bienestar público mediante la interacción de los actores participantes, el diálogo, el esclarecimiento de propósitos y el logro de acuerdos. En ese tenor, el pensar y la práctica de la administración pública pueden desempeñar un papel destacado en la promoción de convergencias efectivas con actores de la sociedad civil organizada, a través de la innovación gubernamental que incluya acciones de modernización administrativa, entre otras, las que están orientadas a la ampliación de la participación y el fortalecimiento de los mecanismos de cogestión con la ciudadanía.

Hacer que la administración pública se abra a la participación de las OSC como manifestación de lo “público no estatal” para convertirla en arena de detección de problemas, deliberación y negociación para alcanzar acuerdos. En este sentido, la administración pública se puede transformar en un recurso para identificar problemas, definir necesidades, revelar preferencias y consensuar líneas de intervención. Para ello, es necesario crear y robustecer los mecanismos institucionales de participación ciudadana, como los consejos ciudadanos, y que estén al alcance de los actores civiles interesados.

Se trata de la capacidad de la administración pública de orientar y dirigir un conjunto de acciones con los actores civiles hacia la toma de decisiones a través de acuerdos y la consecución de un objetivo compartido en los mecanismos participativos, lo cual sólo se puede dar mediante un proceso de construcción y maduración institucional con aprendizajes y ajustes a lo largo del tiempo. En esa óptica, la administración pública puede ser un eficiente acelerador y articulador de este proceso, debido a que la función de ésta consiste en generar las circunstancias que pueden causar los efectos deseados para la vida asociada.

La consolidación del proceso general de gobernanza en los trabajos del Consejo, como un medio de carácter institucional para la intervención social, está influida por los siguientes elementos: el desarrollo de las relaciones que históricamente se han conformado entre el gobierno y la sociedad, así como entre la administración pública y las OSC; la necesidad de que el gobierno atienda el fortalecimiento de los consejos como organismos deliberativos y de cogestión para generar una mayor interacción de resultados entre los actores públicos y civiles; el reto de las OSC en la construcción de su legitimidad frente a los actores gubernamentales, pero también ante sectores de la población que

no las conocen y desconfían de ellas, y continuar con la reforma y difusión de la LFFAROSC para fortalecer la cultura de participación, el involucramiento de actores públicos, privados y civiles en el fomento a las actividades de las OSC y la capacidad de incidencia en políticas públicas.

Finalmente, se propone la conveniencia de ahondar más con estudios desde una perspectiva administrativa sobre los esquemas de interacción entre los actores participantes en el Consejo de la LFFAROSC. Los itinerarios de investigación pueden ser los siguientes: 1) realizar análisis de tipo comparativo sobre el proceso de gobernanza entre el Consejo y otros consejos consultivos de la APF; 2) la complejidad del proceso decisional del Consejo asociado a un patrón de gobernanza y las dinámicas jurídicas, y 3) el análisis de la interacción de los actores públicos y civiles en el desarrollo de los trabajos del Consejo antes y después de la segunda alternancia en el poder en el marco del proceso electoral federal del 2012.